

Etchegorry, Cristina; Magnano, Cecilia; Matta, Andrés

Un camino largo y sinuoso: De los supuestos teóricos a la política pública. Análisis del Plan Nacional Manos a la Obra

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

*Etchegorry, C.; Magnano, C.; Matta, A. (2008). Un camino largo y sinuoso: De los supuestos teóricos a la política pública. Análisis del Plan Nacional Manos a la Obra. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6028/ev.6028.pdf*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Un camino largo y sinuoso: de los supuestos teóricos a la política pública. Análisis del Plan Nacional Manos a la Obra.

Cristina Etchegorry, Cecilia Magnano y Andrés Matta. Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad Católica de Córdoba. cristinaetchegorry@gmail.com;
ceciliamagnano@yahoo.com.ar y amatta@arnet.com.ar

El diseño de las políticas públicas suele enmarcarse en una serie de supuestos que no siempre se verifican al momento de la implementación. En el caso de las políticas vinculadas con la Economía Social (ES) dichos supuestos podrían enmarcarse en tres perspectivas: el pensamiento económico clásico, la economía plural y la corriente que se desprende de algunos planteos neomarxistas. El Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra (PMO) se diseñó en base a los supuestos de la segunda de esas líneas, que considera a la ES como un sector económico más en relación con la economía del mercado y la economía pública centralizada. El presente trabajo sintetiza el análisis del nivel de concreción de dichos supuestos en la ejecución. Los resultados se basan en una investigación sobre aspectos socio-organizativos de un grupo de emprendimientos beneficiarios del PMO en la ciudad de Córdoba y en la evaluación realizada por el Ministerio de Desarrollo Social. Dicho análisis permite advertir que la implementación en la ciudad de Córdoba implicó que los beneficiarios no se ajustaran a la población objetivo del Plan y que si bien la asociatividad se fomenta por convicción según el discurso formal.

La economía social y el Estado ¿políticas públicas para el desarrollo de una economía social?

El planteo de las relaciones entre la política pública y la economía social requiere previamente de un breve repaso de los diferentes enfoques teóricos en torno a la Economía Social que nos permita establecer las posiciones desde las cuales se plantean sus relaciones con el Estado.

Siguiendo los planteos de Nosetto (2005), es posible pensar a la economía social desde tres perspectivas: la del pensamiento económico clásico, la de la economía plural y la corriente que se desprende de algunos planteos neomarxistas.

Para la economía clásica la Economía Social se relaciona con el denominado “tercer sector”, constituido por aquellas organizaciones que surgen como unidades económicas sin fines de lucro para paliar las consecuencias no deseadas del funcionamiento imperfecto del mercado. En el marco de un Estado mínimo, estas organizaciones se encargan de proveer información,

servicios y otras ayudas de manera no lucrativa. Desde esta perspectiva por tanto, sería un contrasentido pensar políticas públicas destinadas al tercer sector: este surge precisamente como un modo de privatización de los asuntos públicos de los que el mercado no puede/quiere hacerse cargo.

Muy diferente será el planteo de los enfoques de la economía plural, para los cuales la comprensión de que las relaciones económicas se encuentran socialmente situadas, les permitirá establecer la existencia de diversos principios en torno a los que articulan distintos tipos de relaciones económicas.

Las relaciones económicas donde los sujetos establecen relaciones de intercambio, constituyen el mercado o la economía privada. Cuando las relaciones son de tributación y asignación jerárquica, donde priman los principios de centralización y regulación, estamos frente a la economía pública. Finalmente si las relaciones económicas son de cooperación, comensalidad o donación, donde el principio es la reciprocidad, estamos frente a la economía solidaria (Razetto, 2002). En este planteo una de las principales cuestiones será precisamente la preocupación por establecer políticas públicas que favorezcan la integración armónica de los tres sectores, probablemente fortaleciendo al más débil, para que todas las relaciones económicas puedan llevarse adelante en beneficio de todos.

Entre los planteos neomarxistas, Nosetto señala particularmente las ideas de John Holloway acerca de mirar el florecimiento de las economías solidarias como “fisuras” que se producen en el seno del capitalismo y que deben comprenderse como relaciones sociales en las que el trabajo asume su carácter social esencial. Su mirada favorable a este tipo de desarrollos se inscribe en su optimismo respecto de movimientos como el zapatismo o los enmarcados en el foro social mundial, donde advierte “el grito” que se alza para poner fin a la explotación capitalista. El marco general de estas ideas se relaciona con la construcción de un “contrapoder”, que deja atrás por incoherentes e inconducentes las revoluciones que persiguen ocupar el poder. Desde esta perspectiva resultaría contradictorio pensar en que sea el Estado quien propicie el desarrollo de la Economía Social ya que es desde el hacer cotidiano, de la gente común, sin intervenciones de las políticas públicas ni de cualquier aparato del Estado, desde donde se podrá construir la nueva economía dedicada a la reproducción de la sociedad y no del capital.

Tanto el planteo ligado a la economía clásica como el de la corriente marxista aquí presentada, descartan, por diferentes motivos, la posibilidad de un desarrollo y articulación de la Economía Social a través de las políticas públicas. Nos queda entonces asumir como propio el planteo de la economía plural, para la cual el desafío, como decíamos, es avanzar en la

integración de la economía pública, la privada y la solidaria o social. Esto requiere según Coraggio (2004) superar tanto el mercado capitalista como el Estado centralizado para evitar tanto la separación entre economía y sociedad que caracteriza al paradigma neoliberal, como la intrusión de la política que hace “gobernable” un sistema injusto y socialmente ineficiente.

La asociatividad ¿requisito o resultado?

La Economía Social incluye entre sus componentes esenciales la asociatividad, que puede ser entendida como “un mecanismo de relación y acción conjunta organizada y con cierto grado de permanencia, entre distintos actores interesados en unir voluntariamente sus esfuerzos, ya sea de capital o de trabajo, para conseguir un objetivo común – generalmente de carácter económico - y obtener beneficios que no podrían alcanzarse individualmente.” (Magnano, C., Orchansky, C. et al. 2007).

Entre sus notas esenciales encontramos entonces su carácter colectivo y voluntario, orientado al largo plazo y sostenido sobre la confianza mutua, la transparencia y la democracia. La confianza entre los miembros de un grupo se construye cotidianamente y permite compartir objetivos, recursos, experiencias o información con una perspectiva de largo plazo. La transparencia implica que los temas son tratados abiertamente por lo que tienen mucha importancia los canales de comunicación que se utilizan, su accesibilidad, horizontalidad y eficacia en la transmisión de la información. Finalmente la democracia implica que, independientemente del mecanismo que se adopte para la toma de decisiones, la asociatividad requiere por parte de los asociados una actitud de escucha y tolerancia con las opiniones contrapuestas que puedan surgir, así como el respeto por los compromisos adquiridos y las decisiones adoptadas.

José Luis Coraggio (2001) plantea que en la práctica queda sin definirse si la participación es un proceso espontáneo de asociación por conveniencia mutua o es generada por un sujeto-agente que inicia el proceso. La realidad muestra que los procesos inducidos o conducidos por sujetos promotores que buscan potenciales asociados entre los sectores carenciados, arman grupos, e inician una tarea de construcción de un emprendimiento socioeconómico, ven decaer la dinámica inicial una vez que se retira el promotor inicial. Para Coraggio, “esto es probable que se dé porque la relación dinámica entre expectativas creadas y resultados tangibles no realimenta autónomamente las expectativas y motivaciones, o porque no se completó un proceso -que no puede ser negado- de construcción de otras estructuras cognitivas, valores y disposiciones en personas y organizaciones.” Paralelamente, este proceso debe ser acompañado con “recursos que subsidien a los participantes y resuelvan sus

necesidades sentidas, mientras se genera el cambio en su subjetividad como efecto de las prácticas eficaces y reflexivas y la ampliación de su frontera de posibilidades consideradas viables.” Por el contrario, el supuesto de la mayor parte de los programas de apoyo a la conformación de formas organizacionales asociativas parece ser el de “una sociedad que espontáneamente se auto organiza, sin poderes asimétricos” (Coraggio, 2001) o que puede ser inducida a la asociatividad y luego seguir funcionando de esa manera sin mayores dificultades.

El Plan Nacional Manos a la Obra: política para el desarrollo de la Economía Social ¿estrategia en la emergencia?

Entre las políticas que buscan apoyar formas organizacionales asociativas encontramos el Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social Manos a la Obra puesto en marcha el 11 de agosto de 2003. Está destinado a personas y grupos que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar, tanto de herramientas como de equipamientos, insumos y otras inversiones. Los proyectos productivos deben estar orientados a generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, disminuyendo los niveles de pobreza y exclusión, y aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente.

El Plan prevé dos líneas de financiamiento: créditos y subsidios. La primera tiene por objeto, a través de diversas modalidades (Fondos Solidarios para el Desarrollo, Línea de Créditos y Microcréditos para Emprendimientos Productivos), el acceso a financiamiento de personas que se encuentran marginadas del mercado crediticio formal. La segunda incluye subsidios a emprendimientos productivos: i) unipersonales y familiares; ii) asociativos comerciales; iii) herramientas por trabajo; iv) servicios de apoyo a la producción y v) cadenas productivas.

Entre estas alternativas, la línea de financiamiento a emprendimientos asociativos comerciales no está destinada a grupos familiares ni a beneficiarios de planes sociales. Deben participar tres personas como mínimo y el monto a solicitar puede ser de hasta 15.000 pesos.

Si se analiza “la letra” del Plan, su estrategia se apoya en dos ejes: la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento de la economía social. En el primer caso, promoviendo que las organizaciones y los grupos presenten sus iniciativas en el marco de estrategias más generales de su localidad. En el segundo, apoyando la conformación de formas organizativas para la producción económica y comunitaria bajo el marco de la economía social, a través del financiamiento y la asistencia técnica. A su vez, la metodología incluye tres pilares. En primer lugar, la intervención territorial que implica una articulación entre el Estado Nacional y

diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, tanto en el diseño como en la ejecución de la política, para responder a las especificidades propias de cada provincia y municipio. En segundo lugar, la vinculación con el sector privado como agente de desarrollo estratégico, tanto de los emprendedores como proveedores de bienes y servicios como de las empresas en tanto agentes experimentados que pueden aportar capacitación y experiencia técnica. Finalmente, la articulación entre aspectos técnicos, económicos y sociales en el diseño y ejecución del Plan (Martínez, Rebon, Roffler, 2005).

Si bien los aspectos formales establecidos por el Plan parecen acercarse a una integración de la economía social con el sector privado y con el Estado, ¿es posible afirmar que efectivamente la ejecución ha conseguido ese objetivo? ¿Los proyectos presentados responden a iniciativas de desarrollo local? ¿Es suficiente el apoyo brindado por el Plan? ¿Cuánta autonomía de decisión tienen las instancias locales que participan en el mismo?

Fortalezas y Debilidades en la implementación del Plan Nacional Manos a la Obra en la ciudad de Córdoba

Con el objetivo de describir el funcionamiento asociativo de los grupos de microemprendedores beneficiarios del Plan Nacional Manos a la Obra en la ciudad de Córdoba realizamos una investigación sobre los 21 emprendimientos asociativos que todavía funcionan y que habían recibido el subsidio por lo menos 18 meses antes de iniciado el relevamiento.

El trabajo incluyó entrevistas a los monitores o tutores de los proyectos quienes pertenecen a la Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba y entrevistas a los beneficiarios del Plan.

Los datos recabados nos permiten señalar algunas características generales de la implementación del Plan y sus resultados, y a partir de allí establecer fortalezas y debilidades de la implementación del Plan Manos a la Obra en la ciudad de Córdoba.

Un primer dato que puede leerse como una diferencia respecto de la letra del Plan, se relaciona con las características de los emprendedores: en general el nivel educativo de los emprendedores es elevado. El 39 % de los emprendedores entrevistados ha accedido a estudios de nivel terciario o superior, mientras que un 31% tiene secundario completo. Sólo el 3% no ha completado los estudios primarios. Este nivel educativo, sumado a los datos sobre los ingresos, permiten decir que en la ciudad de Córdoba gran parte de los destinatarios de los subsidios no pertenecían a los sectores más vulnerables de la población.

En los casos analizados sólo 4 emprendimientos existían como tales antes de presentarse para la obtención del subsidio. Los demás se formaron a partir de la elaboración del proyecto, lo que daría cuenta de la importancia de la política pública como motor del desarrollo de este tipo de emprendimientos. Un 51 % de los encuestados reconoció que el proyecto se presentó a instancias de uno de los miembros que convocó al resto, mientras que un 23% señaló que habían sido impulsados por actores externos (la municipalidad, ong's). Una cuarta parte de los entrevistados señaló que había sido una idea colectiva.

Una de las preocupaciones en torno a la efectividad de políticas públicas orientadas al desarrollo de la Economía Social se relaciona con el hecho de suponer la asociatividad como algo dado previamente. De las entrevistas con los responsables de la política a nivel municipal se desprende que el carácter obligatorio de la constitución de grupos asociativos fue el escollo más importante para la presentación de proyectos, ya que la mayoría de los interesados desistió de presentarse por no contar con redes de confianza ya constituidas que le permitiera pensar en llevar adelante un negocio.

Si bien en principio la política a nivel nacional señalaba que los grupos no debían estar integrados totalmente por familiares, en la ciudad de Córdoba los responsables de la ejecución del Plan consideraron que esto era una traba mayor para la constitución de los grupos y por tanto discutieron la medida y aprobaron proyectos constituidos íntegramente por miembros de una misma familia. Al respecto una de las tutoras entrevistadas señaló

“no pueden poner como condición que no sean familiares, (los emprendedores) tienen miedo a asociarse y encima la base que puede llegar a ser la familia, se la estamos sacando.” (Entrevista a técnica de la Municipalidad de Córdoba)

Algunos grupos se constituyeron como tales solo a los fines de obtener el subsidio, pero de hecho siempre fueron proyectos unipersonales.

De los 21 emprendimientos estudiados 6 están constituidos íntegramente por familiares, 7 son unipersonales y los 8 restantes son asociativos no familiares.

Casi la totalidad de los emprendimientos se constituyó con el fin de obtener el subsidio, pero es importante destacar que la mayor parte de los integrantes de los grupos asociativos cuentan con una trayectoria personal de participación en organizaciones no económicas. El 74 % ha participado en otras organizaciones no económicas (un 23% en más de una), predominando las religiosas, el vínculo con ONG's y los comedores barriales. En menor medida se mencionan organizaciones de tipo político, tales como partidos o sindicatos. Los que dicen no haber participado en otras organizaciones son precisamente los que constituyen los

emprendimientos unipersonales, lo que daría cuenta de la importancia del capital social individual a la hora de la construcción de redes de confianza.

El análisis de los datos nos permite afirmar que los grupos asociativos, y entre ellos los familiares, son los que han obtenido mejores resultados en términos de la supervivencia del emprendimiento (medida en años de antigüedad), incremento de la confianza entre los miembros, percepción acerca del futuro del emprendimiento, percepción de resultados del mismo y la cantidad de miembros que permanecen en el emprendimiento.

Con el objetivo de analizar el funcionamiento asociativo en los términos de la Economía Social se procesaron los datos por el método de análisis de componentes principales y se definió la variable asociatividad en función de la forma en que se toman las decisiones, la frecuencia en la comunicación, la confianza entre los miembros, la percepción acerca del funcionamiento asociativo del emprendimiento y la manera en que se reparten los ingresos. El análisis de los datos confirma el criterio de los técnicos municipales al establecer que la asociatividad es mayor en los grupos familiares que en los no familiares.

Una primer fortaleza de la implementación del Plan Manos a la Obra en la ciudad de Córdoba se relaciona entonces con la flexibilización del criterio respecto de la constitución de los grupos. La aprobación de proyectos familiares implicó construir los emprendimientos a partir de relaciones de confianza previas, sin “suponer” o “inventar” la asociatividad. Precisamente es en la familia donde prevalecen las relaciones de cooperación, comensalidad y donación, articuladas por el principio de la reciprocidad, característico de la Economía Social.

El desafío de la política pública en relación a la Economía Social se relaciona con la articulación con los otros sectores de la Economía. En este sentido la implementación del Plan en la ciudad de Córdoba presenta luces y sombras ya que en términos generales la aprobación de los proyectos tuvo en cuenta que fueran asociativos (es decir estuvieran constituidos por 3 o más emprendedores) y su factibilidad económica. No es posible advertir ni en el discurso de los responsables del municipio, ni en los propios beneficiarios la consideración de aspectos relacionados con la inserción de los proyectos en un proyecto territorial de desarrollo local que involucre actores públicos o privados. La excepción a esta regla está dada por algunos emprendimientos textiles que valoran muy positivamente su inserción –gracias al acompañamiento de los tutores- en una cadena de emprendimientos textiles articulada por la Agencia para el Desarrollo de Córdoba (ADEC) en la que tiene parte la Municipalidad. En base a los datos recabados es posible afirmar que una de las razones por la que esta experiencia positiva no se generalizó al resto de los emprendimientos está muy vinculada a la escasez de recursos humanos que hiciera posible el seguimiento adecuado de todos los

proyectos y su vinculación con redes más allá de las institucionalizadas en relación al municipio.

En función de los planteos de Coraggio (2004a,b) la debilidad en la implementación estaría centrada entonces en que en términos generales el Plan en la ciudad de Córdoba está a mitad de camino entre una política de emergencia y una estrategia de desarrollo local, ya que si bien se pensó estratégicamente a la hora de apostar por emprendimientos familiares, los proyectos se impulsaron aisladamente, sin una visión de conjunto orientada a impulsar relaciones asociativas entre productores y consumidores.

En los planteos de los beneficiarios entrevistados es posible apreciar que el proyecto estuvo vinculado a “salvarse” en pequeños grupos, si, pero salvarse solos, sin el marco de un proyecto de asociación, de mayor solidaridad, de cooperación.

Política Pública y Economía Social ¿fisura o parche?

El neomarxismo de la mano de Holloway (2004) plantea la posibilidad de que el desarrollo de las relaciones propias de la Economía Social, constituya una fisura al sistema capitalista y por tanto abra paso, lenta y silenciosamente a un mundo donde la economía se entienda como lo que es: un componente más de las relaciones sociales. En un marco de igualdad y justicia el trabajo recuperaría así su dimensión humana y humanizante, lejos de la explotación del mercado y del Estado.

En el otro extremo, para la economía clásica capitalista, estas organizaciones (no ya relaciones sociales) son una solución transitoria o no tanto a las deficiencias en el funcionamiento del mercado, que tenderán a persistir mientras la economía real persista en su empeñamiento de no ajustarse a los supuestos de la ciencia económica. Para el neoliberalismo entonces, la economía social es un parche, una cuestión de pobres y para pobres, que posibilitará que reuniéndose entre ellos y con la eventual ayuda de los ricos puedan superar sus propias limitaciones y las del mercado, para finalmente poder incorporarse al libre juego de la oferta y la demanda.

El enfoque de la Economía Plural, en cambio, se para estratégicamente en la coyuntura del neoliberalismo pensando en el concepto amplio de relaciones sociales del marxismo: de lo que se trata es de darle espacio a otro sector económico que ya existe, pero que no tiene fuerzas. En palabras de Coraggio (2004a) “no se trata de generar una economía de sobrevivencia en las catacumbas del imperio, sino de construir otro sistema económico”, plural, que articule los tres sectores de la Economía.

Lejos de la utopía de Holloway, el Plan Nacional manos a la Obra, concebido como una herramienta útil para una construcción plural, corre el riesgo de convertirse en un mero parche de la coyuntura neoliberal apoyando proyectos aislados, válidos pero insuficientes salvavidas para emprendedores agrupados en tríos, desconectados y sin redes.

Desde el enfoque de la Economía Plural el Estado tiene un papel importante - aunque no excluyente- en la consolidación del sector económico basado en relaciones cooperativas y solidarias. Para ello será preciso en primer lugar que la política pública estatal apoye los emprendimientos que ya funcionan en base a una dinámica asociativa. Por otro lado, cuando la política esté orientada a generar nuevos emprendimientos que operen en esa lógica, sostener a los grupos mientras opera el cambio de subjetividad del individualismo a la cooperación y colaborar en la articulación de redes entre emprendimientos.

En segundo lugar, la posibilidad de establecer redes y asociaciones entre emprendedores está ligada al desarrollo de un proyecto de articulación territorial, donde el Estado coordine la construcción estratégica y horizontal entre los actores existentes, lo que implicará ampliar los recursos disponibles, dialogar y negociar con el mercado y la sociedad.

Política Pública: del diseño a la implementación

El marco teórico de la Economía Social nos ha permitido valorar la dirección a la cual apunta la política pública en su diseño y qué será necesario tener en cuenta en líneas generales, para que la ejecución de la misma no termine tergiversando aquellos supuestos.

El análisis de las políticas públicas brinda algunos otros elementos referidos a la formulación e implementación de los programas del Estado, que es preciso tener en cuenta para leer los resultados de la política. Entre las múltiples líneas teóricas del análisis de políticas públicas, nos interesa señalar la pertinencia para nuestro caso, de aquellas que ponen en el énfasis en considerar la *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) como elemento determinante a la hora de comprender los resultados de una política y por tanto también, al momento de hacer sus redefiniciones.

El PMO en su línea emprendimientos productivos asociativos estaba destinado a grupos asociativos no familiares, pertenecientes a sectores vulnerables, tal como consta en las resoluciones de su creación. Ya hemos señalado sin embargo, que en la ciudad de Córdoba no siempre se cumplieron esos requisitos, ya que gran parte de los subsidios se entregaron a grupos de familiares no incluidos dentro de los grupos más vulnerables de la ciudad.

A partir de nuestra investigación, nos parece importante señalar los planteos de Lipsky respecto de que “los funcionarios del nivel de calle tienen un impacto considerable en la vida

de la gente (...) Ellos determinan la elegibilidad de los ciudadanos para subsidios y sanciones. Ellos supervisan el tratamiento que reciben los ciudadanos en estos programas.” Desde nuestra perspectiva el “nivel de calle” de la Administración Pública, tuvo un rol de máxima importancia en la concreción del PMO.

El Plan en general planteaba que los proyectos debían ser presentados a través de los municipios u ONG’s, avalados por el Consejo Consultivo y elevados para su aprobación por el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de la municipalidad de la ciudad de Córdoba, la difusión y evaluación de los proyectos estuvo a cargo del equipo técnico de la por entonces Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba, integrado por administradores de empresas, economistas, trabajadores sociales, comunicadores sociales y abogados con formación en Economía Social.

La difusión se realizó a través de los CPC¹ y este equipo técnico llevó adelante tareas de capacitación con el fin de orientar a los potenciales beneficiarios en el llenado de los formularios, como de acompañamiento posterior a la aprobación de los subsidios. El modo de difusión y las características de la conformación y modo de trabajo del equipo incidieron notablemente en la selección de los proyectos beneficiarios.

Un primer “filtro” tiene que ver con los lugares donde se difundió el PMO: si bien el público de los CPC es heterogéneo, no es el canal más adecuado para llegar a los sectores más vulnerables de la ciudad. En segundo lugar, las instancias de capacitación procuraron que los planes de negocio fueran elaborados por los mismos destinatarios, como un modo de garantizar el aprendizaje y el compromiso con el proyecto, lo que significó de hecho que no todos los que accedieron a la capacitación, finalmente presentaran los formularios. Estas dos decisiones del equipo de implementación derivaron en una selección de beneficiarios que no se ajustó completamente a lo planteado en la formulación del PMO.

A su vez, la convicción expresada por los miembros del equipo de que no es posible forzar asociatividad y que por lo tanto, era preciso partir de los lazos ya existentes, llevó a aprobar subsidios a grupos familiares, a pesar de que el PMO no lo admitía para su línea de emprendimientos productivos asociativos.

En función de las conclusiones de nuestra investigación respecto de los resultados de la implementación, no es posible juzgar como inadecuados los criterios usados por la Dirección de Desarrollo Económico. Esto muestra la importancia de considerar las características y

¹ La ciudad de Córdoba cuenta con 11 Centros de Participación Comunal creados a los fines de descentralizar la gestión municipal. En ellos se pueden realizar los trámites administrativos además de actividades culturales, sociales, deportivas y vecinales.

modos de funcionamiento de la burocracia del nivel de calle, que inciden de manera importante en los resultados de las políticas y en la adecuación del diseño de la política a las demandas concretas de los beneficiarios. La definición y evaluación de políticas debe, en consecuencia, considerar de manera integral el diseño, la implementación y los resultados.

Bibliografía

Coraggio, José Luis (2004a) De la emergencia a la estrategia. Más allá del “alivio a la pobreza.” Ed. Espacio. Buenos Aires.

Coraggio, José Luis (2004b) “Prioridades en la política social y los planes de desempleo”, en Pagina 12. 12 de abril de 2004.

Holloway, John (2004) “Gente común, es decir, gente rebelde. Mucho más que una respuesta a Atilio Borón”, en Revista Chiapas, nro 16. Disponible en www.ezln.org/revistachiapas.

Magnano, C., Orchansky, C. et al. (2007) Estrategias Asociativas para micro y pequeñas empresas”. Área de Capital Social y Desarrollo Local. Instituto de Administración (FCE-UNC). Publicado por Programa Área OIT.

Lipsky, M. (1980) Street Level Bureaucracy. Rusell Sage, New York.

Martínez, M., Rebón, M. y Roffler E. (2005) “Introducción al análisis de experiencias: construyendo política social”. Experiencias Socioproductivas del Plan Nacional Manos a la Obra. Documento Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Cuaderno 3.

Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales. Resolución de Creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Res. 1.375/04).

Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Resolución Aprobatoria de la operatoria del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Resolución 360/04).

Nosetto, Luciano (2005) “Inscripciones teórico-políticas de la economía social”, en 3er Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Razeto, Luis (2002) Empresas alternativas. Ed. Nordan, Montevideo.